



**You have downloaded a document from
RE-BUŚ
repository of the University of Silesia in Katowice**

Title: Prawo do zabezpieczenia społecznego w aspekcie łagodzenia skutków bezrobocia

Author: Michał Rzepka

Citation style: Rzepka Michał. (2020). Prawo do zabezpieczenia społecznego w aspekcie łagodzenia skutków bezrobocia. W: M. Stanisławska (red.), "Prawo i Administracja we współczesnym świecie. Kierunki zmian" (s. 157-170). Łódź : Wydawnictwo Naukowe ArchaeGraph



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych Polska - Licencja ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



UNIwersYTET ŚLĄSKI
W KATOWICACH



Biblioteka
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego

PRAWO DO ZABEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO W ASPEKCIE ŁAGODZENIA SKUTKÓW BEZROBOCIA

Streszczenie: W artykule analizie poddano konstrukcję normatywną zasiłku dla bezrobotnych, jako świadczenia odzwierciedlającego konstytucyjne prawo do zabezpieczenia społecznego. Zakres badań objął także płaszczyzny ograniczeń w jego realizacji. W ramach prowadzonych analiz podjęto próbę wyłonienia ewentualnych kierunków zmian legislacyjnych w zakresie prawa od zabezpieczenia społecznego w aspekcie łagodzenia skutków bezrobocia.

Słowa kluczowe: Zabezpieczenie społeczne, zasiłek dla bezrobotnych.

ORCID: 0000-0002-7615-9216

WSTĘP

Podstawową formą zapewnienia środków utrzymania jest świadczenie pracy. Sprawnie funkcjonujące państwo winno zaś zorganizować mechanizmy pomocy tym, którzy pracy wykonywać nie mogą. Nie chodzi przy tym tylko o sytuacje dotyczące trwałej niezdolności do zarobkowania (np. z powodu choroby lub inwalidztwa), ale także problemów przejściowych związanych z bezrobociem. W tym kontekście istotne jest więc zabezpieczenie społeczne, które ogólnie można scharakteryzować jako swoisty rodzaj zobowiązania społeczeństwa przez państwo do partycypowania w zaspokajaniu potrzeb obywateli,

¹ Mgr, Zastępca Dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy w Rudzie Śląskiej, doktorant na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach.

niemogących poprzez własną pracę zapewnić sobie środków bytowych². W polskim ustawodawstwie prawo do zabezpieczenia społecznego posiada rangę normy konstytucyjnej, włączonej w katalog „wolności i praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych”³. Należy przy tym podkreślić, że na gruncie polskiego ustawodawstwa pojęcie to nie zostało zdefiniowane. Przyjmując jednak można, że obejmuje ono „całokształt świadczeń, jakie ze środków publicznych są przyznawane obywatelowi będącemu w potrzebie.”⁴. Zgodnie z treścią art. 67 ust. 2 Konstytucji RP, przysługuje ono obywatelowi spełniającemu łącznie dwie przesłanki: pozostaje bez pracy nie z własnej woli oraz nie posiada innych źródeł utrzymania. Wskazana wyżej konstytucyjna reguła odnosi się zatem do łagodzenia skutków bezrobocia, stanowiącego przejaw tzw. „pasywnej polityki rynku pracy”, tj. działań o cechach osłonowych⁵. Bez wątpienia praktycznym odzwierciedleniem prawa do zabezpieczenia społecznego jest w tym przypadku zasiłek dla bezrobotnych. Stanowi on podstawowe świadczenie pieniężne na wypadek bezrobocia⁶.

W świetle powyższego celem opracowania jest analiza normatywnej konstrukcji zasiłku dla bezrobotnych w kontekście prawa do zabezpieczenia społecznego. W rozdziale wskazany zostanie zakres ograniczeń w realizacji wskazanej reguły konstytucyjnej, a także podjęta będzie próba wyłonienia kierunków ewentualnych zmian legislacyjnych.

KONSTRUKCJA PRAWNA ZASIŁKU DLA BEZROBOTNYCH

Norma wynikająca z art. 67 ust. 2 Konstytucji RP stanowi co prawda gwarancję zabezpieczenia społecznego na wypadek bezrobocia, jednakże nie precyzuje jego konkretnej postaci i zakresu, pozostawiając to w gestii uregulowania ustawowego⁷. W tym kontekście NSA zaznaczył, że ww. przepis stanowi tylko „wzorzec określający w sposób ogólny ramy zabezpieczenia

² Por. G. Uścińska, *Aktualne problemy systemu zabezpieczenia społecznego w Polsce*, „Polityka Społeczna” 2007, nr 7, s. 1.

³ Art. 67 ust. 2 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) - dalej Konstytucja RP.

⁴ L. Garlicki, S. Jarosz-Żukowska, Komentarz do art. 67 Konstytucji RP [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II*, red. L. Garlicki, M. Zuber, Warszawa 2016, pkt 6, Lex.

⁵ P. Błasziewicz, *Elementy analizy polityki rynku pracy w Polsce i Wielkiej Brytanii*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2015, Tom XCIV, s. 235.

⁶ P. Ziółkowski, *Promocja zatrudnienia i instytucje rynku pracy. Ustawa z omówieniem*, Warszawa 2004, s. 39.

⁷ M. Florczak-Wątor [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, (red.) P. Tuleja, Warszawa 2019, s. 226.

społecznego, kierunki polityki państwa i jest adresowany głównie do organów prawodawczych. Przepis ten stanowi zatem źródło gwarancji, a nie praw podmiotowych obywatela dla zabezpieczenia społecznego, które dopiero konkretyzują się w ustawach zwykłych.”⁸. Warto w tym miejscu nadmienić, że w judykaturze niejednokrotnie podkreślano też, że przywołany artykuł nie jest samoistną podstawą roszczeń osób uprawnionych⁹. Niemniej, konkretyzacja, o której mowa wyżej, nastąpiła w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r., poz. 1409 ze zm.) – zwana dalej ustawą o promocji. Co warto podkreślić, świadczenie to przyznawane jest przez starostę w formie decyzji administracyjnej, zaś finansowane z Funduszu Pracy, a więc środków *stricto* publicznych.

Wymagania warunkujące nabycie prawa do zasiłku uregulowane zostały w art. 71 ustawy o promocji. Stanowią one pierwszą płaszczyznę ograniczenia w prawie do zabezpieczenia społecznego. Nadto mają charakter bezwzględnie obowiązujący co oznacza, że organy administracji publicznej nie mogą swobodnie kształtować uprawnień osób ubiegających się o pomoc w ramach omawianej formy zabezpieczenia społecznego (stosować odstępstw od ustawowych zasad)¹⁰. Bez wątplenia warunkiem *sine qua non* jest obowiązek bycia osobą bezrobotną. Nie chodzi przy tym tylko o okoliczność faktyczną pozostawania bez pracy, ale posiadanie statusu osoby bezrobotnej. Ten z kolei opiera się na formalnoprawnej okoliczności zarejestrowania we właściwym miejscowo powiatowym urzędzie pracy (PUP)¹¹. Wymaga to jednak spełnienia szeregu ustawowych przesłanek¹². Nie każdemu zatem obywatelowi mimo utraty pracy nie z własnej woli będzie przysługiwał zasiłek. Wskazać również przyjdzie na odstępstwo ustawowe względem art. 67 ust. 2 Konstytucji RP. Rangą przepisów konstytucyjnych prawo do zabezpieczenia przyznano wyłącznie obywatelom, tymczasem zasiłek przysługuje również określonym grupom cudzoziemców, co *expressis verbis* wynika z art. 1 ust. 4 i 5 ustawy o promocji. Należą do nich m.in. osoby posiadające w Polsce status uchodźcy, czy też zezwolenie na pobyt stały. Nie zmienia to jednak faktu, że ograniczeniem prawa

⁸ Wyrok NSA z dnia 24 sierpnia 2011 r., I OSK 741/11, Lex nr 1068534.

⁹ Tak np. w wyroku WSA w Gliwicach z dnia 10 maja 2017 r., IV SA/Gl 1160//16, Lex nr 2296989 lub w wyroku SA w Warszawie z dnia 9 lutego 2005 r., I ACa776/04, Lex nr 422783.

¹⁰ Tak np. w wyroku NSA z dnia 11 kwietnia 2017 r., I OSK 2888/16, Lex nr 2293497 lub w wyroku WSA w Gdańsku z dnia 30 grudnia 2016 r., III SA/Gd 999/16, Lex nr 2195783.

¹¹ Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 22 sierpnia 2017 r., II SA/Rz 480/17, Lex nr 2371419.

¹² Szerzej na temat przesłanek nabycia statusu osoby bezrobotnej zob. np. E. Staszewska, Środki prawne przeciwdziałania bezrobociu, Warszawa 2012, s. 90 i nast.

do zabezpieczenia społecznego będzie również obowiązek spełniania okoliczności, o których mowa poniżej.

Kolejną przesłanką od której ustawodawca uzależnił ewentualność przyznania prawa do zasiłku jest brak propozycji odpowiedniej pracy, stażu, przygotowania zawodowego dorosłych, szkolenia, prac interwencyjnych lub robót publicznych. Stanowi to realizację ww. normy konstytucyjnej, zgodnie z którą zabezpieczenie społeczne zależy od braku innych środków utrzymania. Każda z przedstawionych form pomocy wiąże się natomiast ze świadczeniem pieniężnym.

Warunkiem uzyskania prawa do zabezpieczenia społecznego w postaci zasiłku jest także posiadanie odpowiedniego okresu aktywności zawodowej lub okresów z nim zrównanych¹³. Pierwszy z nich obejmuje okoliczności uregulowane w art. 71 ust. 1 pkt 2 ustawy o promocji, natomiast drugi – w jej ust. 2. Z uwagi na kazuistyczne ich uregulowanie i ograniczone ramy niniejszego opracowania, nie będą one szerzej analizowane¹⁴. Niezależnie jednak od rodzaju okresu muszą one wynosić łącznie co najmniej 365 dni w ciągu 18 miesięcy bezpośrednio poprzedzających dzień zarejestrowania. Okres 365 dni nie musi jednak mieć charakteru ciągłego i możliwe są przerwy, o ile zaliczane okresy występowały w czasie 18 miesięcy bezpośrednio poprzedzających dzień zarejestrowania i po zsumowaniu równe były przynajmniej 365 dniom¹⁵.

Odrębną regulacją objęto osoby zwalniane z zakładów karnych i aresztów śledczych oraz zasadniczej służby wojskowej lub okresowej służby wojskowej, co znalazło swój wyraz w art. 71 ust. 3 oraz ust. 4 ustawy o promocji. Szczególnie widoczne jest to w przypadku bezrobotnych zwolnionych z zasadniczej służby wojskowej lub okresowej służby wojskowej, którym prawo do zasiłku przysługuje, o ile okres jej odbywania wynosił co najmniej 240 dni i przypadał w okresie 18 miesięcy poprzedzających dzień rejestracji w powiatowym urzędzie pracy. Sformułowanie „zwolnionym z zasadniczej służby wojskowej” obejmuje swoim zakresem także osoby, które zarejestrowały się w PUP po zwolnieniu ze służby pełnionej w formacjach uzbrojonych niewchodzących w skład Sił Zbrojnych, określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 3 lutego 2011 r. w sprawie określenia formacji uzbrojonych niewchodzących

¹³ Z. Góral [w:] *Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Komentarz*, (red.) Z. Góral, Warszawa 2016, s. 802.

¹⁴ Więcej w tym temacie zob. np. M. Paluszkiwicz [w:] *System prawa pracy. Tom VIII. Prawo rynku pracy*, (red.) K. Baran, M. Włodarczyk, Lex, Warszawa 2018.

¹⁵ Wyrok NSA z dnia 18 stycznia 2018 r., I OSK 1880/17, Lex nr 2474967.

w skład Sił Zbrojnych, w których pełnienie służby jest równoznaczne ze spełnieniem obowiązku zasadniczej służby wojskowej (Dz. U. Nr 42, poz. 215 ze zm.)¹⁶.

Samo spełnienie omówionych wyżej przesłanek nie gwarantuje przyznania prawa do zasiłku. Okoliczności te muszą zostać udokumentowane przez bezrobotnego. Pogląd ten wynika z treści art. 71 ust. 6 ustawy o promocji, zgodnie z którym udokumentowanie okresu uprawniającego do zasiłku po upływie 7 dni od dnia rejestracji w powiatowym urzędzie pracy, jednak w okresie posiadania statusu bezrobotnego powoduje, że prawo do świadczenia przysługuje od dnia udokumentowania tego prawa. *A contrario*, przedłożenie dokumentów do 7 dni od dnia dokonania rejestracji, powoduje przyznanie prawa od daty rejestracji. Na konieczność udokumentowania okresu uprawniającego do zasiłku wskazywano m.in. w orzecznictwie NSA¹⁷. Warto zwrócić uwagę na wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 16 lipca 2013 r., w którym stwierdzono, że „obowiązek udokumentowania przez stronę określonych faktów nie zwalnia organu administracji z konieczności podjęcia próby wyjaśnienia wszystkich, niezbędnych dla sprawy okoliczności, a zwłaszcza, gdy strona uprawdopodobni określone zdarzenia, a nie jest w stanie ich udokumentować z przyczyn obiektywnie dla niej niemożliwych¹⁸. Pogląd powyższy znajduje uzasadnienie w kontekście formy prawnej przyznania prawa do zasiłku, implikującej konieczność przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w oparciu o przepisy k.p.a.¹⁹, obligujących do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego. Literalna wykładnia art. 71 ust. 6 ustawy o promocji prowadzi natomiast do wniosku, że zasada dokumentowania dotyczy tylko przyznania prawa do zasiłku w związku ze zmianą okresów, od których zależy przyznanie prawa do tego świadczenia. Nie ma natomiast wpływu na ewentualną modyfikację wysokości już przyznanego prawa.

Z punktu widzenia osób uprawnionych do zabezpieczenia społecznego istotną kwestią jest okres pobierania zasiłku. W art. 73 ust. 1 ustawy o promocji przewidziano dwa możliwe okresy, mianowicie 180 lub 365 dni, w zależności od miejsca zamieszkania bezrobotnego oraz jego stanu rodzinnego

¹⁶ Por. wyrok NSA z dnia 17 lutego 2009 r., I OSK 389/08, Lex nr 522425.

¹⁷ Np. wyrok NSA z dnia 8 sierpnia 2012 r., I OSK 74/12, Lex nr 1264922.

¹⁸ Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 16 lipca 2013 r., II SA/Bd 258/13, Lex nr 1378169.

¹⁹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1964 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2020, poz. 256 ze zm.) – dalej k.p.a..

i stażu pracy²⁰. Wyjątek stanowi okoliczność urodzenia dziecka przez kobietę w trakcie posiadania prawa do omawianego świadczenia lub w ciągu miesiąca po jego utracie. W takiej sytuacji okres ten ulega przedłużeniu o czas, przez jaki przysługiwałby jej, zgodnie z przepisami prawa pracy, zasiłek macierzyński. Prawodawca nie uregulował jednak formy prawnej przedłużenia. Skoro jednak organem właściwym w sprawach zasiłkowych jest starosta wydający decyzje, przedłużenie jest sprawą administracyjną, to dopuścić można domniemanie formy decyzji, wynikające z art. 104 k.p.a.²¹. Będzie to miało szczególne znaczenie dla ochrony interesu bezrobotnych kobiet po urodzeniu dziecka. Nie można ponadto wykluczyć sytuacji, w której bezrobotnej zostanie doręczona decyzja o utracie prawa do zasiłku z powodu upływu maksymalnego okresu jego przysługiwania i stanie się ona prawomocna przed dniem urodzenia dziecka, ale w trakcie miesiąca od utraty świadczenia. Tym samym w obrocie prawnym istnieć będzie akt administracyjny orzekający o utracie prawa do świadczenia. Uchylenie lub zmiana takiej decyzji, stwierdzenie jej nieważności oraz wznowienie postępowania może nastąpić tylko w przypadkach przewidzianych w k.p.a. lub ustawach szczególnych, co stanowi realizację zasady trwałości decyzji administracyjnych. Wobec powyższego wydłużenie prawa do zasiłku musi nastąpić poprzez wydanie nowej decyzji na podstawie przepisów ww. Kodeksu.

Przytoczone okresy pobierania zasiłku nie mają charakteru bezwzględniego. Mogą zostać, w oparciu o art. 73 ust. 4 ustawy o promocji, skrócone o okres zatrudnienia w ramach prac interwencyjnych, robót publicznych oraz odbywania stażu, szkolenia lub przygotowania zawodowego dorosłych przypadających na okres, w którym przysługiwałby zasiłek oraz o okresy karencyjne omówione niżej (wynikające z art. 75 ust. 1 – 3 ustawy o promocji). Naczelny Sąd Administracyjny w jednym z orzeczeń podkreślił, że bieg okresu pobierania świadczenia rozpoczyna się dopiero po upływie ww. okresów, a tym samym okres nieprzysługiwania zasiłku nigdy nie będzie przypadał w okresie jego pobierania²².

Odrębną regulacją w zakresie okresu przysługiwania zasiłku objęto osoby, które utraciły status bezrobotnego na okres krótszy niż 365 dni

²⁰ O przesłankach warunkujących okres przysługiwania zasiłku zob. M. Culepa [w:] *Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Komentarz*, (red.) M. Culepa, M. Rotkiewicz, D. Wołoszyn-Kądziołka, Warszawa 2015, s. 463-466.

²¹ Szerzej w temacie domniemanie formy decyzji zob. np. Cz. Martysz, *Komentarz do art. 104 k.p.a.*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Tom II. Komentarz do art. 104-269*, (red.) G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, Warszawa 2010, pkt 7, Lex 2010.

²² Wyrok NSA z dnia 1 lutego 2007 r., I OSK 911/06, Lex nr 505998.

z powodu podjęcia zatrudnienia, innej pracy zarobkowej, pozarolniczej działalności lub uzyskiwania przychodu w wysokości przekraczającej połowę minimalnego wynagrodzenia za pracę miesięcznie (a także w przypadkach określonych w art. 73 ust. 6 ustawy o promocji) i dokonały rejestracji w powiatowym urzędzie pracy jako bezrobotne w okresie 14 dni od dnia ustania ww. okoliczności lub ustaniu pobierania zasiłku chorobowego, macierzyńskiego lub zasiłku w wysokości zasiłku macierzyńskiego przyznanych w związku z wymienionymi sytuacjami. Osoby te w razie ponownej rejestracji nie zawsze będą spełniać warunki przyznania zasiłku na zasadach ogólnych, o których mowa w art. 71 ustawy o promocji. Stąd też dokonanie rejestracji we wskazanym wyżej terminie umożliwia otrzymanie prawa do omawianego świadczenia, jednakże będzie on przysługiwał o okres skrócony o czas jego pobierania przed utratą statusu bezrobotnego oraz o okresy zatrudnienia w ramach prac interwencyjnych, robót publicznych oraz o okres odbywania stażu, szkolenia lub przygotowania zawodowego dorosłych przypadających na okres, w którym przysługiwałyby zasiłek oraz o okresy karencyjne wynikające z art. 75 ust. 1 – 3 ustawy o promocji. NSA jednoznacznie określił, że opisana zasada uniemożliwia swobodne rozstrzyganie organu w kwestiach objętych jej dyspozycją, a nadto 14 dniowy termin do dokonania ponownej rejestracji jest terminem prawa materialnego, którego upływ uniemożliwia kontynuację zasiłku²³. Przyznanie prawa do zasiłku na czas skrócony o ww. okresy może dotyczyć także sytuacji, w której osoba utraciła status bezrobotnego na okres nie dłuższy niż 365 dni z innych przyczyn niż wskazane powyżej lub nie dotrzymała 14 dniowego terminu do dokonania rejestracji w PUP, o ile w dniu tej kolejnej rejestracji spełnia wymagania do posiadania prawa do zasiłku na zasadach ogólnych. Przekroczenie 365 dni od utraty statusu bezrobotnego skutkuje natomiast koniecznością badania „na nowo” kryteriów do objęcia wsparciem zasiłkowym.

Kolejnym istotnym elementem konstrukcji prawnej zasiłku z perspektywy bezrobotnego, jest kwota świadczenia. Jako słuszny należy uznać przyjęty kierunek zmian polegający na degresywności wypłat, tj. 100% kwoty zasiłku podstawowego przez pierwsze 90 dni jego przysługiwania, a następnie jej zmniejszenie do momentu utraty prawa do świadczenia²⁴. Zgodnie z założeniami legislacyjnymi racjonalizuje to wydatkowanie środków publicznych i ma

²³ Wyrok NSA z dnia 21 marca 2019 r., I OSK 4343/18, Lex nr 2656031.

²⁴ Zmiany wprowadzono ustawą z dnia 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 6, poz. 33).

zachęcić bezrobotnych raczej do poszukiwania pracy²⁵. Podkreślić ponadto trzeba, że w przypadkach określonych w art. 72 ust. 2 – 3 ustawy o promocji uregulowano sytuacje, w których podstawa zasiłku dla bezrobotnych jest *ex lege* obniżona (80%) lub zwiększona (120%). Niezależnie od podstawy kwotowej świadczenia, podlega ono waloryzacji o średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w poprzednim roku chyba, że wskaźnik ten nie zmienił lub uległ zmniejszeniu. Racjonalne wydaje się jednak postulowanie, aby kwota bazowa zasiłku odniesiona była do minimalnego wynagrodzenia za pracę. Jeżeli bowiem minimalne wynagrodzenie ma zapewniać godny poziom życia²⁶, a konstytucyjne prawo do zabezpieczenia społecznego na wypadek bezrobocia ma gwarantować niezbędne środki utrzymania, to zasadny wydaje się kierunek zmian zmierzający do zwiększenia kwoty zasiłku wraz ze zmianą minimalnego wynagrodzenia za pracę (przy założeniu, że zasiłek stanowi określony procent minimalnego wynagrodzenia, np. 50%).

Ograniczeniem prawa do zabezpieczenia społecznego w związku z łągzeniem skutków bezrobocia jest także „nieprzysługiwanie zasiłku”, w przypadku okoliczności wymienionych enumeratywnie w art. 75 ust. 1 i 2 ustawy o promocji. W doktrynie i orzecznictwie słusznie wskazuje się jednak na nieścisłość terminologiczną, gdyż *de facto* nie mamy tutaj do czynienia z absolutnym brakiem prawa do zasiłku, ale jedynie z pewnym okresem karencji w jego nabyciu²⁷. W kontekście konstytucyjnego określenia przesłanki prawa do zabezpieczenia społecznego, jako niepozostawania bez pracy z własnej woli, szczególną uwagę należy zwrócić na dwie sytuacje, wynikające z katalogu uregulowanego w ww. przepisach. Po pierwsze, jeżeli bezrobotny w okresie 6 miesięcy przed zarejestrowaniem w powiatowym urzędzie pracy rozwiązał stosunek pracy lub stosunek służbowy za wypowiedzeniem albo na mocy porozumienia stron, prawo do zasiłku przysługuje po upływie 90 dni od daty rejestracji (chyba że porozumienie stron nastąpiło z powodu upadłości, likwidacji pracodawcy lub zmniejszenia zatrudnienia z przyczyn dotyczących zakładu pracy albo rozwiązanie stosunku pracy lub stosunku służbowego za wypowiedzeniem lub na mocy porozumienia stron nastąpiło z powodu zmiany

²⁵ Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Druk sejmowy nr 1196 Sejmu VI Kaden-cji, s. 5; [http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/E6AA9BABB8F77088C12574EA005DBE-A3/\\$file/1196.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/E6AA9BABB8F77088C12574EA005DBE-A3/$file/1196.pdf) (dostęp na 7 września 2020 r.).

²⁶ L. Lipiec, Komentarz do art. 1 ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę [w:] *Minimalne wynagrodzenie za pracę. Komentarz*, Warszawa 2003, pkt3, Lex/el 2003.

²⁷ Np. Z. Góról [w:] *Ustawa o promocji (...)*, s. 842, oraz wyrok WSA w Gliwicach z dnia 29 października 2014 r., IV SA/Gl 75/14, Lex nr 1647719.

miejsca zamieszkania lub pracownik rozwiązał umowę o pracę w trybie art. 55 § 1¹ Kodeksu pracy). Wystarczające jest przy tym, że w owym 6-miesięcznym terminie doszło do rozwiązania jakiegokolwiek stosunku pracy, bądź stosunku służbowego z inicjatywy pracownika²⁸. Po drugie zaś, zabezpieczenie społeczne w postaci zasiłku ziści się po upływie 180 dni od dnia rejestracji w urzędzie pracy, gdy bezrobotny w okresie 6 miesięcy przed zarejestrowaniem się spowodował rozwiązanie ze swej winy stosunku pracy lub stosunku służbowego bez wypowiedzenia. Wina ta musi być jednak stwierdzona²⁹. Obie wskazane sytuacje są konsekwencją działania bezrobotnego i pozostają w związku z jego wolą. Innymi słowy, brak pracy jest skutkiem czynności leżącej po stronie osoby bezrobotnej. Odnosząc powyższe do konstytucyjnej zasady pozostawania bez pracy z własnej woli wskazać zatem należy na nieścisłość legislacyjną. Osoba bowiem będzie posiadała prawo do zabezpieczenia społecznego (choć dopiero po okresie karencji) mimo, iż brak pracy wynika z jej woli lub jest efektem zawinionego działania. Nadto można zaryzykować stwierdzenie, że jest to specyficzna forma nagrody za utratę pracy. Wobec powyższego kierunek zmian powinien zmierzać ku dostosowaniu przepisów ustawy o promocji do założeń konstytucyjnych poprzez nieprzysługiwanie prawa do zasiłku w ww. sytuacjach. Nadmienić należy, że art. 75 ust. 1 ww. aktu prawnego określa też inne sytuacje, w których realizacja prawa do omawianego świadczenia będzie przesunięta w czasie³⁰.

Prawo do zabezpieczenia społecznego w analizowanym aspekcie będzie także podlegało czasowemu ograniczeniu w trakcie jego przysługiwania. W myśl art. 73 ust. 5 ustawy o promocji zasiłek nie przysługuje za okres, w którym osoba do niego uprawniona nie dłużej niż 10 dni przebywa za granicą lub pozostaje w innej sytuacji powodującej brak gotowości do podjęcia zatrudnienia, o ile o okolicznościach tych zawiadomiła powiatowy urząd pracy. W przeciwnym wypadku, traci status osoby bezrobotnej, a w konsekwencji prawo do świadczenia.

²⁸ Wyrok NSA z dnia 15 czerwca 2018 r., I OSK 2944/17, Lex nr 2513993.

²⁹ Por. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 12 października 2010 r., II SA/Bk 514/10, Lex nr 752340.

³⁰ Więcej na ten temat zob. np. M. Paluszkievicz [w:] *System prawa pracy* (...), Lex.

ZWROT NIENALEŻNIE POBRANEGO ZASIŁKU DLA BEZROBOTNYCH

Swoistym rodzajem ograniczenia prawa do zabezpieczenia społecznego w aspekcie łagodzenia skutków bezrobocia jest obowiązek zwrotu nienależnie pobranego zasiłku, w razie zaistnienia okoliczności, o których mowa w art. 76 ust. 2 ustawy o promocji. Podkreślenia wymaga, że pojęcia „nienależne świadczenie” oraz „nienależnie pobrane świadczenie” nie są tożsame, zaś obowiązek zwrotu dotyczy tylko drugiego z nich, które zakłada określone cechy dotyczące stanu świadomości (woli) bezrobotnego lub jego określonego działania czy zawinionego zaniechania³¹.

Zasiłek dla bezrobotnych będzie podlegał zwrotowi jeżeli został wypłacony mimo zaistnienia okoliczności powodujących ustanie prawa do jego pobierania, o ile pobierający to świadczenie był pouczony o tych okolicznościach. Przesłanka ta zakłada, że przed wystąpieniem tychże okoliczności osoba była uprawniona do świadczenia, a więc prawidłowo nabyła do niego prawo³². Przykładowo, osoba pobrała zasiłek za 31 dni lipca, gdyż nie poinformowała, że z dniem 15 lipca podjęła zatrudnienie, co winno wiązać się z wydaniem decyzji o utracie statusu bezrobotnego i prawa do świadczenia.

Przyznany w ramach zabezpieczenia społecznego zasiłek będzie musiał zostać zwrócony, jeśli wypłacony został na podstawie nieprawdziwych oświadczeń lub sfałszowanych dokumentów albo w innych przypadkach świadomego wprowadzenia w błąd powiatowego urzędu pracy przez osobę go pobierającą. „Świadome wprowadzenie w błąd” oznacza zarówno działania podejmowane z zamiarem bezpośredniego wprowadzenia organu w błąd, jak i realizowane z zamiarem pośrednim, tzn. działający nie ma bezpośredniego zamiaru wprowadzenia organu w błąd co do danej okoliczności, ale według wszelkiego prawdopodobieństwa mógł się spodziewać, że skutek taki nastąpi³³.

Osoba będzie także zobowiązana do zwrotu zasiłku w przypadku zbiegu świadczeń. Przede wszystkim nastąpi to, gdy został on wypłacony za okres za który nabyła prawo do emerytury, świadczenia przedemerytalnego, renty z tytułu niezdolności do pracy, renty szkoleniowej, renty rodzinnej, renty socjalnej, zasiłku macierzyńskiego, zasiłku w wysokości zasiłku macierzyńskiego, zasiłku chorobowego lub świadczenia rehabilitacyjnego, jeżeli organ rentowy, który przyznał świadczenie, nie dokonał jego pomniejszenia na zasadach

³¹ Np. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 21 stycznia 2020 r., II SA/Ol 1026/19, Lex nr 2772722.

³² Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 5 kwietnia 2018 r., IV SA/Gl 141/17, Lex nr 2482887.

³³ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 8 lutego 2018 r., III SA/Łd 1116/17, Lex nr 2457425.

określonych w art. 78 ustawy o promocji. Zwrot zasiłku będzie też obligatoryjny, jeżeli wypłacono go za okres, za który, w związku z orzeczeniem sądu, wypłacono wynagrodzenie za czas pozostawania bez pracy lub odszkodowanie z tytułu wadliwego wypowiedzenia umowy o pracę.

Nienależnie pobranym świadczeniem będzie też zasiłek wypłacony za okres po śmierci bezrobotnego. Obowiązek ten spoczywa wówczas w równych częściach na małżonku oraz innych osobach spełniających warunki wymagane do uzyskania renty rodzinnej, niezależnie od tego, w jakiej znajdują się one sytuacji na gruncie prawa spadkowego³⁴.

Istotnym aspektem jest efektywne odzyskiwanie nienależnie pobranego świadczenia, aby ściągnięte środki przeznaczyć na analogiczne cele o charakterze zabezpieczeniowym. Ograniczeniem w tym zakresie jest jednak okres przedawnienia roszczeń wynoszący 3 lata. Co prawda jest to „standardowy” okres przewidziany w art. 118 Kodeksu cywilnego dla świadczeń okresowych, jednakże akt ten dopuszcza ich wydłużenie w przepisach szczególnych³⁵. *Lex specialis* mogłyby zatem stanowić przepisy ustawy o promocji, wydłużające okres przedawnienia dochodzenia roszczeń z tytułu nienależnie pobranych świadczeń. Gdyby natomiast osoba nie zwróciła nienależnie pobranego zasiłku powinno się zapewnić normatywną możliwość potrącania kwoty zadłużenia z innych, przyznanych później świadczeń związanych z bezrobociem (np. jeśli w związku z nową rejestracją znów uzyskano prawo do zasiłku). Stanowiłoby to pożądane kierunki zmian, które zwiększyłby szanse odzyskania należności.

ZAKOŃCZENIE

Świadczenie pieniężne w postaci zasiłku dla bezrobotnych, stanowiące realizację prawa do zabezpieczenia społecznego w aspekcie łagodzenia skutków bezrobocia, nie jest pomocą o charakterze bezwzględnie przysługującym, tzn. sama utrata pracy i związany z nią brak środków utrzymania nie są wystarczające do przyznania prawa do świadczenia. Przede wszystkim należy bowiem legitymować się statusem osoby bezrobotnej, co wiąże się z koniecznością rejestracji w PUP i obwarowane zostało wieloma ustawowymi przesłankami, które należy spełnić. Także uzyskanie tegoż statusu nie jest jednoznaczne z przyznaniem prawa do zasiłku. Należy bowiem legitymować się określonym

³⁴ Z. Góral [w:] *Ustawa o promocji (...)*, s. 865.

³⁵ Szerzej w temacie przedawnienia roszczeń zob. np. P. Zakrzewski [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom I. Część ogólna (art. 1-125)*, (red.) M. Fras, M. Habdas, Warszawa 2018, s. 928 i nast.

stażem aktywności zawodowej (lub okresami zrównanymi z tą aktywnością) poprzedzającym rejestrację w urzędzie pracy. W połączeniu z pozostałymi rodzajami ograniczeń opisanymi w poprzednich częściach, tworzą one relatywnie duży zakres obostrzeń w realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego w aspekcie łagodzenia skutków bezrobocia. Mimo kazuistycznego uregulowania konstrukcji prawnej zasiłku można wskazać kierunki zmian w obszarze nie tylko prawa do jego posiadania, ale także ewentualnego obowiązku zwrotu. Pozwolą one z jednej strony na rzeczywiste zabezpieczenie w niezbędne środki utrzymania (poprzez związanie wysokości zasiłku z regularnie podwyższanym minimalnym wynagrodzeniem) oraz niesankcjonowanie/nienagradzanie utraty pracy z woli bezrobotnego, z drugiej zaś pozwolą na realne odzyskiwanie należności powstałych wskutek obowiązku zwrotu świadczenia.

BIBLIOGRAFIA

1. Błaszkiwicz P., *Elementy analizy polityki rynku pracy w Polsce i Wielkiej Brytanii*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2015, Tom XCIV.
2. Culepa M. [w:] *Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Komentarz*, (red.) M. Culepa, M. Rotkiewicz, D. Wołoszyn-Kądziołka, Warszawa 2015.
3. Florczak – Wątor M., Komentarz do art. 67 Konstytucji RP [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019.
4. Garlicki L., Jarosz-Żukowska S., Komentarz do art. 67 Konstytucji RP [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II*, red. L. Garlicki, M. Zuber, Warszawa 2016.
5. Góral Z. [w:] *Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Komentarz*, (red.) Z. Góral, Warszawa 2016.
6. Lipiec L., Komentarz do art. 1 ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę [w:] *Minimalne wynagrodzenie za pracę. Komentarz*, Warszawa 2003.
7. Martysz Cz., *Komentarz do art. 104 Kodeksu postępowania administracyjnego*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Komentarz do art. 104-269*, (red.) G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, Tom II, Warszawa 2010.
8. Paluszkiwicz M. [w:] *System prawa pracy. Tom VIII. Prawo rynku pracy*, (red.) K. Baran, M. Włodarczyk, Warszawa 2018.
9. Staszewska E., *Środki prawne przeciwdziałania bezrobociu*, Warszawa 2012.

10. Ustawa z dnia 14 czerwca 1964 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2020, poz. 256 ze zm.).
11. Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 6, poz. 33).
12. Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).
13. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r., poz. 1409 ze zm.).
14. Uścińska G., *Aktualne problemy systemu zabezpieczenia społecznego w Polsce*, Polityka Społeczna 2007, Nr 7.
15. Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Druk sejmowy nr 1196 Sejmu VI Kadencji.
16. Wyrok NSA z dnia 8 sierpnia 2012 r., I OSK 74/12.
17. Wyrok NSA z dnia 1 lutego 2007 r., I OSK 911/06.
18. Wyrok NSA z dnia 11 kwietnia 2017 r., I OSK 2888/16.
19. Wyrok NSA z dnia 15 czerwca 2018 r., I OSK 2944/17.
20. Wyrok NSA z dnia 17 lutego 2009 r., I OSK 389/08.
21. Wyrok NSA z dnia 18 stycznia 2018 r., I OSK 1880/17.
22. Wyrok NSA z dnia 21 marca 2019 r., I OSK 4343/18.
23. Wyrok NSA z dnia 24 sierpnia 2011 r., I OSK 741/11.
24. Wyrok SA w Warszawie z dnia 9 lutego 2005 r., I ACa776/04.
25. Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 12 października 2010 r., II SA/Bk 514/10.
26. Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 16 lipca 2013 r., II SA/Bd 258/13.
27. Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 30 grudnia 2016 r., III SA/Gd 999/16.
28. Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 10 maja 2017 r., IV SA/Gl 1160//16.
29. Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 5 kwietnia 2018 r., IV SA/Gl 141/17.
30. Wyrok WSA w Łodzi z dnia 8 lutego 2018 r., III SA/Łd 1116/17.
31. Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 21 stycznia 2020 r., II SA/Ol 1026/19.
32. Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 22 sierpnia 2017 r., II SA/Rz 480/17.
33. Zakrzewski P. [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom I. Część ogólna (art. 1-125)*, (red.) M. Fras, M. Habdas, Warszawa 2018.
34. Ziółkowski P., *Promocja zatrudnienia i instytucje rynku pracy. Ustawa z omówieniem*, Warszawa 2004.

THE RIGHT TO SOCIAL SECURITY IN TERMS OF MITIGATION OF THE EFFECTS OF UNEMPLOYMENT

Summary: The article analyzes the normative structure of the unemployment benefit as a Cash benefit reflecting the constitutional right to social security. The scope of the research also included the areas of limitations in its implementation. As part of the conducted analyzes, an attempt was made to identify possible directions of legislative changes in the field of social security law in terms of mitigation of the effects of unemployment.

Keywords: Social security, unemployment benefit.